

Till kommun- och stadsstyrelserna
och samkommunernas styrelser

Anvisningar om gästfrihet, förmåner och gåvor

Samarbetet mellan kommunerna och den privata sektorn ökar hela tiden och det medför nya utmaningar för hur kommunalförvaltningen ska förhålla sig till den privata sektorn.

Av dem som utövar offentlig makt förväntas opartiskhet och oberoende. När till exempel ett privat företag erbjuder kommunens anställda eller förtroendevalda en resa, är det centrala kriteriet för bedömningen av om resan är godtagbar huruvida godtagandet av förmånen eller mottagandet av gåvan är ägnat att minska förtroendet för opartiskheten i myndighetsverksamheten. I Finland finns det ingen gräns för beloppet på en förbjuden förmån, och vad som är godtagbart bedöms därför alltid från fall till fall.

Syftet med detta cirkulär är att ge anvisningar om vad kommunens anställda och förtroendevalda ska beakta om de erbjuder förmåner, gåvor eller gästfrihet i samarbetet med intressentgrupper eller i övrig verksamhet.

Utgångspunkten är personens egen bedömning av om gärningen är godtagbar. Även om mottagandet av en förmån inte uppfyller rekvisitet för ett brott, kan mottagande av förmåner som lämnar rum för tolkning ge negativ publicitet. Det är alltid möjligt att avböja en erbjuden förmån.

Vi rekommenderar att kommunerna ser över sina förfaranden i fråga om mottagande av gåvor och godkännande av resor och reseförordnanden samt iakttar synpunkterna i detta cirkulär.

Närmare upplysningar:

E-postservice: forvaltningsjuristerna@kommunforbundet.fi

Saija Haapalehto, jurist, tfn 050 567 0862
Kirsi Mononen, ledande jurist, tfn 040 569 5511

Kommunala tjänsteinnehavares, arbetstagares och förtroendevaldas allmänna skyldigheter

Den centrala rättsliga grunden för bedömning av om ekonomiska förmåner som en utomstående erbjuder är godtagbara är de allmänna bestämmelser som gäller tjänsteinnehavarnas, arbetstagarnas och de förtroendevaldas ställning samt straffbestämmelserna i strafflagen.

Om tjänsteinnehavares allmänna skyldigheter föreskrivs i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (tjänsteinnehavarlagen). Om tjänstebrott, också mutbrott, föreskrivs i 40 kap. i strafflagen (StraffL). Bestämmelserna där gäller såväl kommunens tjänsteinnehavare och arbetstagare som förtroendevalda.

Enligt 17 § i tjänsteinnehavarlagen ska en tjänsteinnehavare sköta de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet på behörigt sätt, utan dröjsmål och med iakttagande av gällande lagstiftning och andra bestämmelser samt arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsföreskrifter. Tjänsteinnehavaren ska i sin uppgift handla opartiskt och uppträda så som hans eller hennes ställning och uppgift förutsätter. Tjänsteinnehavaren får inte kräva, ta emot eller acceptera en ekonomisk eller någon annan förmån om vilken det bestäms i 40 kap. strafflagen. Tjänsteinnehavaren ska undvika ett förfarande som kan minska förtroendet för opartiskheten i myndighetsverksamheten.

Om kommunala arbetstagares allmänna skyldigheter föreskrivs i 3 kap. 1 § i arbetsavtalslagen. Enligt bestämmelserna ska arbetstagaren utföra sitt arbete omsorgsfullt med iakttagande av de föreskrifter som arbetsgivaren i enlighet med sin behörighet ger om arbetet. Arbetstagaren ska i sin verksamhet undvika allt som står i strid med vad som skäligen kan krävas av en arbetstagare i den ställningen.

Mutbrott

I strafflagens 40 kapitel som gäller tjänstebrott föreskrivs om mutbrott.

Bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kapitlet i strafflagen gäller förutom tjänsteinnehavare också personer som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag (12 § 1 mom.), till exempel kommunens förtroendevalda. Bestämmelserna om mutbrott tillämpas också på offentligt anställda arbetstagare (12 § 2 mom.).

Oftast gäller det att bedöma om det är fråga om en mutförseelse enligt strafflagen eller inte. Med stöd av 40 kap. 3 § i strafflagen kan en gärning bli straffbar som **mutförseelse**, om en tjänsteinnehavare, arbetstagare eller förtroendevald för egen eller någon annans räkning

1. begär en gåva eller någon annan orättmätig förmån eller på något annat sätt tar initiativ för att få en sådan förmån, eller
2. tar emot eller godtar en gåva eller någon annan förmån eller godkänner ett löfte eller ett erbjudande om en sådan, så att förfarandet är ägnat att minska förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet och gärningen inte är straffbar som tagande av muta eller grovt tagande av muta.

Om mottagandet av en ekonomisk förmån eller någon annan förmån inte uppfyller rekvisiten för mutförseelse eller tagande av muta, kan gärningen bli straffbar som **brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet**, om tjänsteinnehavaren av oaktsamhet bryter mot den tjänsteplikt som bygger på de bestämmelser och föreskrifter som gäller vid tjänsteutövningen.

För **tagande av muta** ska straff utdömas, om en tjänsteinnehavare, förtroendevald eller en offentligt anställd arbetstagare för sin verksamhet i anställningen för egen eller någon annans räkning

1. begär en gåva eller någon annan orättmätig förmån eller på något annat sätt tar initiativ för att få en sådan förmån,
2. tar emot en gåva eller någon annan förmån som påverkar eller syftar till eller är ägnad att påverka hans eller hennes verksamhet i anställningen, eller

3. godtar en sådan gåva eller förmån som nämns i 2 punkten eller ett löfte eller erbjudande om en sådan.

Likaså ska en tjänsteinnehavare dömas för tagande av muta, om han eller hon för sin verksamhet i anställningen godtar att en gåva eller annan förmån som nämns i 2 punkten ges, utlovas eller erbjuds någon annan. Det är alltså också fråga om tagande av muta då den som tar emot gåvan inte personligen har något alls att göra med gåvan eller förmånen, men godtar att förmånen ges till någon annan.

Gärningen kan anses vara **grovt tagande av muta** bland annat om värdet av gåvan eller förmånen är avsevärt.

I regel förutsätter straff för tagande av muta att förmånstagaren har något slag av koppling till redan fattade eller eventuella framtida beslut som gäller förmånsgivaren. Det centrala är att tjänsteinnehavaren, arbetstagaren eller den förtroendevalda har möjlighet att påverka avgöranden som gäller den som ger den ekonomiska förmånen. När det föreligger en möjlighet att påverka är det fråga om tagande av muta och inte längre mutförseelse.

Det kan också vara fråga om givande av muta eller tagande av muta om ett kommunalt aktiebolag erbjuder kommunens anställda eller beslutsfattare ekonomiska förmåner.

En mutförseelse förutsätter inte någon konkret koppling till tjänsteutövningen. Även om det inte förekommer något försök att påverka tjänsteinnehavaren, arbetstagaren eller den förtroendevalda kan mottagandet av en ekonomisk förmån minska förtroendet för opartiskheten i myndighetsverksamheten. Med uttrycket "är ägnat att minska" hänvisas till det faktum att förfarandet inte nödvändigtvis konkret behöver minska det förtroende som nämnts. Det räcker om förfarandet är typiskt sådant att det i allmänhet minskar detta förtroende.

Eftersom en mutförseelse, liksom också tagande av muta är straffbara gärningar om de är uppsåtliga kräver det att den som gjort sig skyldig till gärningen uppfattar att gärningen innehåller sådana element som är ägnade att minska förtroendet för opartiskheten i myndighetsverksamheten.

Givande av muta

Strafflagens 16 kapitel innehåller bestämmelser om brott mot myndigheter. Den som åt en tjänsteman för hans eller hennes verksamhet i anställningen utlovar, erbjuder eller ger en gåva eller någon annan förmån som är avsedd för tjänstemannen själv eller någon annan och som påverkar eller syftar till eller är ägnad att påverka tjänstemannens verksamhet i anställningen, ska dömas för givande av muta. För givande av muta döms också den som för en tjänstemans verksamhet i anställningen till någon annan utlovar, erbjuder eller ger en gåva eller förmån (13 §). Om värdet av gåvan är avsevärt, rubriceras förfarandet som grovt givande av muta (14 §). Den straffrättsliga definitionen på givande av muta motsvarar definitionen på tagande av muta. Den rättsliga grunden för straffbarhet i fråga om givande av muta är snävare i och med att det inte finns någon bestämmelse om mutförseelse i fråga om givande av muta, dvs. det ställs strängare krav på kommunens anställda och förtroendevalda än på utomstående när det gäller bedömning av ens egna handlingar.

Muta i näringsverksamhet

I 30 kapitlet i strafflagen föreskrivs det om tagande och givande av muta i näringsverksamhet. Den som medan han eller hon är anställd hos en näringsidkare, är medlem av förvaltningsrådet eller styrelsen i en sammanslutning som är näringsidkare eller i en stiftelse som idkar näring, eller är en sådan sammanslutnings eller stiftelses verkställande direktör, revisor eller likvidator, eller fullgör ett uppdrag för en näringsidkare och för egen eller någon annans räkning begär eller på annat sätt tar initiativ för att få en muta, tar emot eller godkänner en muta för att i anställningen eller uppdraget gynna den som gett mutan eller någon annan, eller för att ta emot en muta som belöning för sådant gynnande, ska dömas för tagande av muta.

Detta gäller också till exempel dem som är anställda i ett kommunägt aktiebolag samt styrelsemedlemmar och verkställande direktören i kommunala aktiebolag.

Bedömningskriterier

Det centrala vid bedömningen av om en gåva eller annan förmån är godtagbar är att förfarandet anses sakligt och att bestämmelser och föreskrifter iakttas. *Förtroendet för opartiskhet i myndighetsverksamhet* är ägnat att minska, om mottagandet av en ekonomisk förmån eller en gåva sett med en utomstående ögon kan påverka opartiskheten och oberoendet i myndighetsverksamheten.

Vid bedömningen av om mottagandet, godkännandet eller krävandet av en förmån kan påverka opartiskheten i myndighetsverksamheten ska fram för allt beaktas *tjänsteinnehavarens/den förtroendevaldas ställning och uppgifter och personens möjlighet att påverka behandlingen av sådana ärenden som gäller den som erbjuder förmånen*. I regel är tjänsteinnehavare i ledande ställning skyldiga att sköta samhällsrelationer och representation på ett bredare plan än övriga anställda.

I rättspraxis har man vid bedömningen av om en förmån kan godtas tagit fasta på bland annat följande frågor:

- är förmånen nödvändig och behövlig för skötseln av tjänsteuppgifterna
- vilka omständigheter hos myndigheten gäller den som erbjuder förmånen
- vilka påverkningsmöjligheter har den som får förmånen
- vilket syfte har den som erbjuder förmånen
- hur vanlig är förmånen
- vilken betydelse har tjänsteåtgärden
- vilken ställning har tjänstemannen?

Dessutom bör uppmärksamhet fästas vid *kvaliteten och värdet på förmånen, hur ofta förmånen förekommer och andra omständigheter* i fallet. Det är också av betydelse huruvida förmånen erbjuds en större tjänsteinnehavargrupp eller bara en enskild tjänsteinnehavare.

En tjänsteinnehavare kan som beslutsfattare eller som beredare/föredragande i ett ärende påverka behandlingen av ärendet. En förtroendevald kan påverka ett ärende förutom som beslutsfattare i ett organ, också till exempel som kommunens förhandlare vid beredningen av ärendet.

I följande fall finns det all anledning att avböja en erbjuden förmån:

- utförande av tillsyns- eller granskningsuppdrag
- beredning av en upphandling och beslut om upphandling
- beredning av ett tillståndsärende och beslut om tillstånd.

Justitiekanslern har uppmanat alla som blir erbjudna gästfrihet att fråga sig:

- Varför blir jag erbjuden denna förmån?
- Vilka motiv har jag att ta emot förmånen?
- Hur skulle saken se ut i offentligheten?

En kommunalt anställd och en kommunal förtroendevald har alltid rätt och möjlighet att avböja en gåva eller en annan förmån som erbjuds honom eller henne.

Rättspraxis

*Tingsrätten 17/100388, 5.1.2017: Kommunala tjänsteinnehavare och förtroendevalda hade deltagit i en rekreationsresa som ett bolag bjöd på. De som tog emot resan var i sådan ställning att de kunde påverka det kommunala beslutsfattande som gällde bolaget. Frågan var om handlingen var ägnad att minska förtroendet för opartiskheten i myndighetsverksamheten. När detta försiggick hade bolaget inga anhängiga ärenden i kommunen och under rekreationsresan behandlades också sakfrågor. Åtalen för **tagande av muta** och **mutförseelse** förkastades.*

Hovrätten 1681, 7.6.2013: Enligt hovrätten gjorde sig direktören för tekniska sektorn skyldig till **mutförseelse** när byggföretagen och intressebevakningsföreningen för byggindustrin hade betalat tjänsteresor för honom till Lappland under 2004–2008. Det gällde sammanlagt nio resor och i en del av dem hade också direktörens maka deltagit. Enligt hovrätten var de förmåner som direktören för tekniska sektorn tagit emot ägnade att minska förtroendet för opartiskheten i myndighetsverksamheten. Direktören för tekniska sektorn ålades att betala 60 dagsböter, och den ekonomiska vinning på 7 590 euro som han fått dömdes förverkad till staten.

HD 2006:37: En kommandör som fungerade som avdelningschef vid huvudstaben och som ansvarade för anskaffning av kontorsapparatur till huvudstaben hade under drygt två års tid av ett företag, som under samma tidsperiod marknadsfört kontorsapparater till huvudstaben, tagit emot förmåner av gåvonatur genom att som företagets gäst delta två gånger i en operafestival och i ett flertal golfevenemang. Kommandören befanns ha gjort sig skyldig till **mutförseelse** som krigsman.

HD 2000:40: Högsta domstolen ansåg att ordföranden för en sektion vid vattendomstolen och två ledamöter gjort sig skyldiga till **brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet** genom att de under flera studie- och inspektionsbesök tagit emot traktering av ett kraftverksbolag. Högsta domstolen gav sektionsordföranden en varning medan ledamöterna inte dömdes till straff. I fråga om ordföranden beaktades bland annat att brottet som tillräknades den dömde bestod av flera fall samt handlingens karaktär som helhet och hans ansvarsfulla ställning som ordförande. I fråga om ledamöterna beaktades bland annat att trakteringen var ringa samt deras ställning som vanliga ledamöter i domstolen. I det aktuella fallet var det också fråga om traktering under semestern och traktering till tjänstemannens maka.

HD 1997:33: En avdelningschef vid undervisningsministeriet hade på grund av sin ställning möjlighet att påverka de statsbidrag till idrottsorganisationer som bereddes på avdelningen. Avdelningschefen hade deltagit i utländska idrottsevenemang där resorna bekostats av ett grenförbund som fick statsbidrag och av ett bolag som ägdes av en förening som understödde ett sådant grenförbund. Avdelningschefen ansågs ha gjort sig skyldig till **tagande av muta och mutförseelse**.

HD 1996:67: Staden hade bett två bolag ge ett anbud på en entreprenad. Det ena bolagets produktchef hade redan före anbudstävlingen och även under den erbjudit restaurangtjänster för de tjänsteinnehavare som berett entreprenaden. Eftersom trakteringen inte kunde betraktas som vanlig gästfrihet dömdes produktchefen till straff för givande av muta och tjänsteinnehavarna för **mutförseelse**.

JO 11.4.2001: Staden hade deltagit i en mässa genom att till mässans förfogande ställa stadens utbildningscentrals lokaler och personal och andra arbetstagare för olika uppgifter. Efter mässan hade mässorganisationen bjudit stadsdirektören, näringsombudsmannen, stadens byggmästare och lantmäteritekniker på en utlandsresa. Av utredningen framgick att det inte var fråga om en studieresa, utan om en rekreativresa. Riksdagens justitieombudsman uppmanade riksåklagarämbetet att åtala de tre tjänsteinnehavarna för **mutförseelse**. Vad beträffar lantmäteriteknikern konstaterades att han inte deltagit i mässarrangemangen i egenskap av tjänsteinnehavare och att han knappast hade möjlighet att verka till förmån för den företagarförening som arrangerat resan eller dess medlemsförening, och därför väcktes inget åtal mot honom. De tre ovan nämnda tjänsteinnehavarna åtalades för sitt förfarande och dömdes för **mutförseelse**.

Resor som bekostas av utomstående

I fråga om tjänsteresor för tjänsteinnehavare, arbetstagare och förtroendevalda är utgångspunkten att kommunen själv betalar dem. Om till exempel en utlandsresa anses nödvändig för tjänsteutövningen, står kommunen i regel själv för de kostnader som resan föranleder. Som resekostnader räknas t.ex. flygresor, kostnader för användning av egen bil samt avgifter för kollektivtrafik.

Det finns skäl att vara försiktig med resor som företag bjuder på om tjänsteinnehavaren eller den förtroendevalda på grund av sin ställning kan ha verkligt inflytande i beslutsfattande och upphandling som gäller det företag som erbjuder förmånen. Om en utomstående skickar en inbjudan till en namngiven person kan det finnas skäl att misstänka att företaget vill bjuda uttryckligen en person med inflytande som gagnar företaget och på så sätt försöka påverka det kommunala beslutsfattandet genom olämpliga metoder.

Om man överväger att tacka ja till en resa som bekostas av en utomstående, bör man åtminstone beakta:

- den utomståendes roll i förhållande till myndigheterna
- varför en instans som står utanför kommunalförvaltningen vill bekosta en tjänsteresa eller andra förmåner
- resornas värde
- om resorna kan påverka tjänsteutövningen så att den inte sköts opartiskt
- om traktering eller andra extra förmåner bjuds under resan
- om tjänsteinnehavaren eller den förtroendevalda hamnar i tacksamhetsskuld
- vilka anspråk givaren har på mottagaren
- huruvida det är fråga om till exempel konkurrens där en konkurrent favoriseras.

Dessutom måste man beakta att en resa som bekostas av en utomstående inte blir mer godtagbar om den som bjuds på resan åker på sin fritid i egenskap av privatperson.

Affärsföretag kan i sin PR-verksamhet bjuda tjänsteinnehavare på resor som endast syftar till att ge myndigheterna och företagets representanter möjlighet att personligen bekanta sig med varandra och utbyta information, inte att försöka påverka tjänsteinnehavarnas tjänsteutövning. En del av sådant förfarande är godtagbart, men det kan anta former som minskar förtroendet för en opartisk myndighetsverksamhet.

Reseförordnande, resplan och reserapport

Den som utfärdar ett reseförordnande ska alltid bedöma om resan är nödvändig och till vems tjänsteuppgifter resan hör. Situationen är densamma också när en utomstående bjuder kommunen eller en namngiven tjänsteinnehavare på en resa, dvs. det är den som utfärdar reseförordnandet som i sista hand avgör om resan är nödvändig, till vems tjänsteuppgifter tjänsteresan hör och om kommunen trots allt ska bekosta resan själv. I kommunerna har utfärdandet av reseförordnanden i allmänhet delegerats till tjänsteinnehavarnas chefer. När det gäller förtroendevalda är det i första hand det behöriga organet som beslutar om resor.

Det är motiverat att ge den som utfärdar reseförordnandet en resplan så att han eller hon på förhand kan bedöma om resan är godtagbar. Av resplanen ska framgå reseprogrammet och andra evenemang.

Det är också möjligt att skriva en reserapport, särskilt för tjänsteresor som bekostas av utomstående, med hjälp av vilken man i efterskott kan kontrollera resans innehåll och att de villkor som ställts för resan uppfyllts.

Tillställningar som företag ordnar

När företag bjuder kommunens personal och förtroendevalda på tillställningar med traktering är det fråga om en ekonomisk förmån vars godtagbarhet också måste bedömas från fall till fall. Det gäller att ta ställning till om det är fråga om en allmän PR-tillställning eller om företaget vid tillställningen försöker påverka tjänsteinnehavarnas tjänsteutövning eller de förtroendevaldas beslut.

Vanlig gästfrihet kan accepteras. Däremot gäller det att noga överväga om man ska tacka ja till traktering som är större än ringa.

Gåvor

Det finns inga exakta definitioner på hurdana gåvor som är godtagbara och hur värdefulla de får vara. Varje fall måste bedömas för sig. Om mottagandet av en gåva, utifrån sett, bidrar till att minska förtroendet för myndighetsverksamheten eller om förmånen påverkar, eller har som syfte att påverka en tjänsteinnehavare eller förtroendevald är det fråga om förbudet mottagande av gåva.

Det kan vara godtagbart att ta emot en erbjuden gåva, om gåvans värde är ringa eller anknyter till en bemerkelsedag och i det syftet är en vanlig gåva. Av privata personer, företag eller organisationer ska man i regel inte ta emot annat än reklamgåvor och andra gåvor av ringa värde.

Som ett förfarande som minskar förtroendet kan anses till exempel att en gåva av betydande värde ges till en tjänsteinnehavare för väl utfört tjänsteuppdrag. Även om gåvan inte har något som helst syfte att påverka mottagarens framtida tjänsteutövning kan förfarandet ändå minska förtroendet för en opartisk tjänsteutövning.

Om en gåva eller ekonomisk förmån tas emot måste man försäkra sig om att förfarandet sker öppet och inte ger upphov till någon som helst tacksamhetsskuld gentemot givaren och inte heller på något annat sätt inverkar på mottagarens opartiskhet och oberoende.

FINLANDS KOMMUNFÖRBUND



Hanna Tainio
vice verkställande direktör



Saija Haapalehto
jurist

